

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Produk tembakau selalu menjadi isu kontroversial di tengah masyarakat. Perspektif dampak kesehatan akibat rokok dan perspektif tani tembakau serta perindustrian selalu menjadi pihak yang berseberangan. Di Indonesia, ketika kampanye kesehatan *World Health Organization* (WHO) berupaya mendorong pemerintah untuk segera meratifikasi *Framework Convention Tobacco Control* (FCTC) sebagai undang-undang nasional pengendalian tembakau, sementara itu gelombang keresahan terhadap kebijakan itu melanda pihak petani serta industri kecil-menengah rokok. Situasi ini melahirkan suatu kontradiksi. Bersamaan dengan klaim penelitian kesehatan, di sisi lainnya muncul juga pandangan-pandangan dampak sosial yang berkaitan dengan angka kemiskinan yang berhubungan langsung dengan rokok.

Pertumbuhan investasi asing dalam perkembangan produk olahan tembakau mampu menunjang industri rokok terus berkembang. Hasil penanaman modal di sektor industri rokok menunjukkan bahwa kancah pasar rokok dan cerutu di Indonesia memiliki potensi perdagangan skala transnasional. Industri olahan tembakau di Indonesia sangat potensial di era perdagangan pasar bebas hari ini. Agenda akuisisi secara langsung dapat dipandang sebagai strategi bisnis untuk menjajaki potensi-potensi tersebut, sebagai contoh sejumlah pabrik rokok besar seperti Sampoerna berhasil sepakat dengan pihak pemodal asing *Phillip Morris*.

Strategi korporasi internasional dalam menanamkan modal di sektor industri tembakau Indonesia merujuk pada sejumlah faktor mengapa Indonesia menjadi pasar potensial rokok dan

cerutu. Pembacaan sejumlah situasi dan kondisi menimbulkan pemahaman bahwasanya masyarakat Indonesia memiliki budaya kuat untuk merokok. Dasar sosio-kultural yang berkembang menjadi kebiasaan memicu pertumbuhan agribisnis di sektor tembakau sehingga menimbulkan efek yang menunjang perekonomian. Data pemasukan bea cukai dari rokok dan cerutu di Indonesia mengalami peningkatan semenjak rentang 2001 hingga 2008, dengan catatan Rp. 11,1 triliun pada tahun 2011 menjadi Rp. 47,0 triliun pada tahun 2008, dan terus meningkat tiap tahunnya.¹

Data Kementerian Perindustrian (Kemenperin) mencatat pertumbuhan produksi rokok sekitar 5%-7,4%/tahun. Pada tahun 2016 diperkirakan naik sekitar 5,7% yakni menjadi 421,1 miliar batang. Pada tahun 2020, diproyeksikan produksi mencapai 524,2 miliar batang. Data Direktorat Perkebunan rilis 2019 menunjukkan pertumbuhan Perkebunan Rakyat sektor tembakau tumbuh signifikan selama rentang tiga tahun (2016-2018)². Luas lahan perkebunan rakyat sektor tembakau pada tahun 2016 tersedia seluas 155.512 hektar yang kemudian tumbuh 184.992 hektar, lalu mengalami pertumbuhan yang signifikan selama tahun 2018 sebesar 188.947 hektar. Selain itu, data perkebunan milik negara tercatat pertumbuhan sebesar 482 hektar pada 2016 yang kemudian melonjak signifikan seluas 712 hektar pada 2017 dan 710 hektar pada 2018. Sedangkan menyangkut tenaga kerja di sektor industri hasil tembakau per tahun 2019, Kementerian Perindustrian, total tenaga kerja yang diserap sektor IHT sebanyak 5,9 juta orang, terdiri dari 4,28 juta pekerja di sektor manufaktur dan distribusi. Sementara sisanya 1,7 juta pekerja yang menggantungkan penghasilan di sektor perkebunan.³

¹ Depertemen Keuangan, *Hota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009*. Laporan. 2009

² *Statistik Perkebunan Indonesia Tahun 2016-2018*. Direktorat Jendral Perkebunan Indonesia, 2019. hal. 6

³ Sakina Rakhma Diah Setiawan. <https://money.kompas.com/read/2019/03/25/224320726/kemenperin-industri-hasil-tembakau-serap-59-juta-tenaga-kerja>. Diakses pada 11 Oktober 2020.

Peningkatan signifikan terjadi pada produksi produk hasil tembakau Indonesia dari medio tahun 2011-2018. Jumlah produksi rokok tahun 2018 sebanyak 332,38 batang milyar. Angka ini sudah jauh melampaui target yang ditetapkan pada Peta Jalan Produksi Industri Hasil Tembakau Tahun 2015-2020.⁴ Sementara itu peta rancangan Jalan Produksi Industri Hasil Tembakau Tahun 2015-2020 yang dikeluarkan oleh Kementerian Perindustrian, mengatur produksi rokok maksimal 260 milyar batang. Sementara itu, angka produksi di atas sangat mempengaruhi nilai ekspor Indonesia. Terjadi peningkatan ekspor dari tahun 2011 ke 2017 dengan jumlah ekspor dan impor tembakau paling tinggi terjadi pada tahun 2017, dengan jumlah ekspor 29.134 ton.⁵

Indonesia tercatat sebagai negara dengan pangsa pasar rokok terbesar keempat di dunia bersama Filipina yang masuk sembilan besar pasar rokok global. Menurut data FAO di tahun 2003,⁶ Indonesia menempati posisi ke 8 sebagai negara produsen tembakau terbesar di dunia. Indonesia juga negara ASEAN dengan ekspor rokok terbanyak hingga 31,5 miliar batang, dibayangi oleh Singapura dan Vietnam masing-masing 27 miliar batang dan 23 miliar batang. Keuntungan dari ini, bagi pemerintah tentu potensi menambah kas negara lebih besar dari negara lainnya. Pemasukan kas pemerintah Indonesia dari rokok memang yang terbesar di kawasan, pada 2015 mencapai \$10,6 miliar, dibandingkan dengan Brunei yang hanya \$196.000.⁷ Dalam hal pajak, Indonesia memang masih sedikit di bawah negara lain untuk penetapan pajak rokok terhadap harga rokok yang dijual eceran. Di ASEAN, negara yang paling tinggi menerapkan pajak rokok adalah Thailand hingga 70 persen dari harga ritel, disusul Singapura dan Brunei

⁴ Tim TCSC-IAKMI. 2020. Atlas Tembakau Indonesia 2020. Tobacco Control Support Center-Ikatan Ahli Kesehatan Masyarakat Indonesia (TCSC-IAKMI), hal 28.

⁵ *Op.Cit.* hal 31.

⁶ <https://bolehmerokok.com/2019/04/indonesia-dalam-kancah-perdagangan-tembakau-dunia/> diakses pada 11 Oktober 2020.

⁷ <https://tirto.id/menperin-industri-tembakau-sumbang-rp153-triliun-pada-2018-dj5Y> diakses pada 11 Oktober 2020

masing-masing 66 persen dan 62 persen. Harga rokok di Indonesia sekitar \$1,4 per bungkus untuk merek asing. Bandingkan dengan harga rokok di Singapura bisa mencapai \$9,6 per bungkus, dan Brunei dengan harga rokok mencapai \$5,1 per bungkus.⁸

Pengaruh industri rokok secara signifikan juga berdampak pada peningkatan pendapatan dari bea cukai. Santoso menyebutkan dalam salah satu studinya yang mengatakan:⁹

Secara keseluruhan peran industri tembakau terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) di Indonesia relatif kecil. Dengan menggunakan data *input-output* menyimpulkan kontribusi tembakau terhadap PDB hanya sebesar 1,66%, yaitu meliputi kontribusi dari industri rokok sebesar 1,56%, dan sisanya sektor bahan baku tembakau dan cengkeh sebesar 0,036%. Namun kontribusi terhadap industri pertanian secara keseluruhan, sumbangan industri rokok cukup menonjol yaitu mencapai 13,13%. Peranan dalam luas area pertanian, arela tembakau terhadap total area peruntukan pertanian relative kecil, yaitu 0,9%. Hal yang sama dalam penyediaan bahan baku primer, nilai produksi usaha tani hanya sebesar 1,54% atau 0,27% terhadap nilai pertanian keseluruhan.

Mengacu pada perolehan data di atas, tampak bahwa sumbangsih sektor tembakau terdapat pada penerimaan bea cukai impor tembakau yang menunjang strategi akuisisi korporasi asing. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), PDB sektor pengolahan tembakau atas dasar harga berlaku pada 2018 sebesar Rp 131,9 triliun. Angka ini meningkat 84% dari Rp 71,7 triliun pada 2011 meskipun cukai rokok mengalami kenaikan rata-rata sekitar 8,4%/tahun.¹⁰

FCTC sendiri merupakan perjanjian internasional yang bertujuan membatasi persebaran tembakau beserta dampak-dampak negatifnya (epidemi). Gagasan WHO mengenai FCTC, berusaha membatasi persebaran perdagangan produk tembakau demi mewujudkan agenda kesehatan publik. FCTC merupakan perjanjian yang dirancang oleh sejumlah negara pada World Health Assembly (Majelis Kesehatan Dunia yang terdiri dari Negara-Negara anggota WHO)

⁸ <https://tirto.id/prestasi-rokok-indonesia-di-asean-ckmi> diakses pada 11 Oktober 2020.

⁹ Santoso, K. *Tembakau dan Industri Rokok: Kontribusi Terhadap Perekonomian Nasional, Serapan Tenaga Kerja, Perilaku Konsumsi, dan Perspektif Petani*. Jember: Lembaga Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Jember, 2009. Hal. 4,

¹⁰ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/09/20/cukai-rokok-naik-pdb-sektor-pengolahan-tembakau-terus-tumbuh>. Diakses pada 1 Agustus 2020.

pada 1996. FCTC sendiri mengatur hal-hal antara lain: harga dan cukai (Pasal 6), perlindungan dari asap rokok orang lain (Pasal 8), regulasi kandungan (Pasal 9), pelaporan kandungan (Pasal 10), kemasan dan label (Pasal 11), edukasi (Pasal 12), iklan, promosi dan sponsor (Pasal 13) .

Aturan-aturan dalam FCTC sangat adaptatif terhadap aturan nasional perihal pengawasan kesehatan. Sehingga pada 2013, WHO mendesak pemerintah Indonesia untuk segera melakukan ratifikasi FCTC. Desakan tersebut mengacu pada data empat tahun dalam medio tahun 2009 hingga 2013 yang memicu keprihatinan atas posisi Indonesia di antara negara-negara dengan jumlah perokok terbanyak di dunia telah bergeser dari negara ke-5 pada tahun 2009 menjadi negara ke-3 perokok terbanyak di dunia setelah Cina dan India.¹¹ Produk tembakau mengambil andil besar sebagai “pembunuh senyap” yang bertanggung jawab serangkaian kasus penyakit populer di Indonesia. Paparan asap rokok yang simultan pada orang dewasa yang sehat dapat menambah resiko terkena penyakit jantung dan paru paru sebesar 20–30 persen. Data WHO menyebutkan lingkungan terkontaminasi asap rokok memperburuk kondisi kesehatan yang pengidap penyakit asma, menyebabkan *bronkitis* dan *pneumonia*.¹²

FCTC adalah agenda kesehatan internasional guna mengatasi masalah ketergantungan tembakau, yang berhasil menjaring 192 negara anggota WHO mengadopsi Kerangka Kerja Konvensi Pengendalian Tembakau pada bulan Mei 2003 dalam Sidang Majelis Kesehatan Dunia (WHO). Sebagaimana tertulis dalam pembukaannya, tujuan FCTC adalah untuk melindungi generasi sekarang dan mendatang dari kerusakan kesehatan, sosial dan lingkungan dari konsumsi tembakau serta paparan asap tembakau. Penerbitan aturan internasional ini adalah upaya terapan meminimalisir dampak-dampak rokok. World Health Organization (WHO) melansir bahwa angka kematian akibat merokok mencapai 30%, atau setara dengan 17,3 juta orang. Angka

¹¹ WHO Report on the Global Tobacco Epidemic diakses pada 17 Juni 2020

¹² Frieda NRH. *Studi kualitatif terhadap pengalaman mantan pecandu rokok dalam menghentikan kebiasaannya*. Universitas Diponegoro. 2010.

kematian tersebut diperkirakan terus meningkat hingga 2030, sebanyak 23,3 juta orang.¹³ Pada 2015, WHO mengeluarkan riset bahwa lebih dari 3,9 juta anak dengan rentang usia 10 tahun hingga 14 tahun menjadi perokok aktif. Sementara itu, aktivitas merokok untuk pertama kalinya dilakukan oleh 239.000 anak di bawah umur 10 tahun. Selebihnya, 40 juta anak berusia di bawah 5 tahun menjadi perokok pasif. Selain itu, WHO juga mencatat bahwa risiko peningkatan penderita kanker paru-paru pada perokok pasif mencapai 20 hingga 30%, dan risiko penderita penyakit jantung sebanyak 25 hingga 35%. Angka kematian dini akibat rokok di dunia tercatat hampir mencapai 5,4 juta. Jika kesadaran tentang bahaya merokok tidak juga tumbuh, diprediksikan pada 2025 tercatat 10 juta perokok akan meregang nyawa.

Di Indonesia sendiri, WHO mengatakan bahwa ada sekitar 225.700 orang di Indonesia yang meninggal akibat merokok, atau penyakit lain yang berkaitan dengan tembakau. Dalam rilisnya, WHO menyebutkan data terbaru yang dikeluarkan oleh *Global Youth Tobacco Survey* (GYTS) tahun 2019. Dalam data tersebut, menunjukkan bahwa 40,6% pelajar di Indonesia (rentang usia 13-15 tahun), 2 dari 3 anak laki-laki, dan hampir 1 dari 5 anak perempuan sudah pernah merokok: 19,2% pelajar saat ini merokok dan di antara jumlah tersebut, 60,6% bahkan tidak dicegah ketika membeli rokok karena usia mereka, dan dua pertiga dari mereka dapat membeli rokok secara eceran.¹⁴

Garis besar peraturan pengendalian produk tembakau bertujuan sebagai dasar hukum upaya perlindungan kesehatan masyarakat terhadap dampak tembakau. Secara sosiologis, UU kesehatan masyarakat dalam bidang pengendalian tembakau merupakan proteksi terhadap

¹³ [http://komnaspt.or.id/berita/angka-kematian-akibat-rokok-naik/#:~:text=World%20Health%20Organization%20\(WHO\)%20melansir,sebanyak%2023%2C3%20juta%20orang](http://komnaspt.or.id/berita/angka-kematian-akibat-rokok-naik/#:~:text=World%20Health%20Organization%20(WHO)%20melansir,sebanyak%2023%2C3%20juta%20orang). Diakses pada 31 Juli 2020.

¹⁴ <https://www.liputan6.com/global/read/4267375/who-225700-orang-indonesia-meninggal-per-tahun-akibat-rokok#:~:text=Setiap%20tahun%2C%20WHO%20mengatakan%20bahwa,yang%20dirilis%20pada%20hari%20ini>. Diakses pada 31 Juli 2020

keberlangsungan pembangunan sumber daya manusia Indonesia yang makmur dan produktif.

Seperti yang tercatat dalam Pasal 3 UU No. 36 Tahun 2009 sebagai UU kesehatan bahwa:

“Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis.”

Sehingga, tampak upaya desakan ratifikasi sebagai regulasi yang berposisi sebagai tindakan preventif melindungi kesehatan masyarakat sebagai salah satu investasi pembangunan agar tercapai derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya melalui kesadaran, dan kemauan, dan kemampuan hidup sehat melalui pengendalian produk tembakau bagi kesehatan.

Pondasi pro-ratifikasi ialah dengan memaksa pemerintah meninjau kembali kewajiban untuk menjaga keberlangsungan kesehatan SDM yang hidup di negara berdaulat. Seperti yang termakhtub dalam UUD 1945 Pasal 28J, ayat (1), menentukan bahwa setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Pada kenyataannya, proyek ratifikasi FCTC mengalami hambatan di Indonesia. Pada 14 Juni 2016, Presiden Joko Widodo mengambil sikap perihal Kerangka Kerja Pengendalian Tembakau atau FCTC Organisasi Kesehatan Dunia (WHO). Dalam rapat terbatas, Presiden mengatakan kepada para menteri bahwa Indonesia tidak akan mengaksesi atau menandatangani FCTC hanya karena ikut-ikutan, pernyataan tersebut berbunyi, *"Sudah ada 192 negara di dunia yang meratifikasi FCTC. Kami nggak mau sekadar ikut-ikutan tren atau karena banyak negara yang telah meratifikasi FCTC. Kita harus betul-betul melihat kepentingan nasional Indonesia,"* kata Presiden Joko Widodo di Istana Kepresidenan, Selasa, 14 Juni 2016.¹⁵

¹⁵ <https://nasional.tempo.co/read/779728/183-negara-setuju-fctc-jokowi-indonesia-jangan-ikut-ikutan/full&view=ok> diakses pada 26 Juni 2020 pukul 8:31 WIB

Perundangan internasional tersebut secara resmi mendapatkan penolakan pemerintah Indonesia.

Pernyataan resmi presiden di atas, tampak bahwasanya memang Indonesia tidak berniat menjadi salah satu *signatories* terhadap perundangan internasional FCTC. Beragam reaksi dukungan muncul dari sejumlah pejabat negara. Meskipun pihak Kementerian Perindustrian mendukung pembatasan dampak negatif produk tembakau bagi kesehatan. Sikap penolakan juga mengemuka di lingkungan Kementerian Perindustrian dan Kementerian Pertanian. Direktur Makanan dan Tembakau Kementerian Perindustrian, Enny Ratnaningtyas mengkritik:

*"aturan dalam FCTC juga dikhawatirkan makin ketat dan rawan paksaan inisiator untuk mengikuti kepentingan asing,"*¹⁶

Pada kesempatan lainnya, Anggota badan Legislasi DPR RI, Mukhamad Misbakhun mengapresiasi sikap Presiden Joko Widodo yang menolak FCTC dan mengungkapkan dorongan untuk mendahulukan kepentingan nasional daripada mengekor kepentingan internasional:

*"Selama beberapa waktu terakhir, perang dagang telah terjadi terhadap industri nasional potensial lainnya, seperti kelapa sawit serta kertas. Indonesia adalah negara berdaulat. Pemerintah harus tegas dalam melindungi kepentingan nasional,"*¹⁷

Pada tahun politik 2019, Presiden Jokowi dalam kampanye pemilihan presiden bersikap untuk tidak meratifikasi FCTC, hal ini berseberangan dengan kampanye program lawan politiknya Prabowo-Sandi. Sehingga telah sangat jelas mengenai sikap presiden terhadap isu ratifikasi FCTC. Selain itu, terdapat beberapa program yang berjalan selama tahun 2019 yang mendukung penolakan FCTC. Seperti simplifikasi penggabungan volume sigaret keretek mesin (SKM) dan sigaret putih mesin (SPM) yang akan mendongkrak produktifitas dan *supply* dari industry hasil tembakau.

¹⁶ <https://kemenperin.go.id/artikel/8275/Kemenperin-Tolak-Ratifikasi-FCTC>. Diakses pada 12 April 2020

¹⁷ <https://www.merdeka.com/politik/tolak-fctc-bukti-cinta-jokowi-pada-rakyat-kecil.html> diakses pada 26 Juni 2020

Kebijakan simplifikasi SKM dan SPM ini merupakan langkah yang menunjukkan bahwa tidak akan pernah ada kebijakan tidak meratifikasi FCTC. Hal ini sesuai dengan pendapat beberapa ahli, salah satunya doktor hubungan internasional dari Universitas Padjadjaran, Satria Wibawa, mengatakan Indonesia tidak pernah meratifikasi atau menandatangani peraturan yang dibuat oleh konvensi kerangka kerja pengendalian tembakau. Karena itu, ia berpendapat agenda yang dibawa oleh FCTC tidak sesuai dengan prinsip kedaulatan nasional sebab tembakau merupakan warisan budaya bangsa yang harus dijaga, terlepas dari adanya pro dan kontra soal rokok.¹⁸

"Indonesia merupakan penghasil tembakau terbaik yang diperhitungkan di dunia. Kalau tiba-tiba pemerintah meratifikasi ini, bisa kita bayangkan berapa juta orang yang kehilangan pendapatan. Memang alasan klasik, tetapi faktanya sampai hari ini solusi untuk menggantikan hal tersebut memang belum ada," ujar Satria.

Bagaimanapun, penolakan Indonesia terhadap FCTC menimbulkan stigma negatif terhadap pemerintahan Joko Widodo di lingkungan global. Indonesia dianggap mengambil keputusan keliru menolak ratifikasi FCTC yang dapat berfungsi sebagai perlindungan kesehatan masyarakat Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum. Dalam kacamata Internasional, pemerintah Indonesia kini muncul dengan citra pemerintahan yang gagal menunjukkan kepedulian dan tanggung jawab dalam memberikan perlindungan terhadap hak masyarakat guna mencapai derajat kesehatan optimal dan sekaligus menyelamatkan bangsa, khususnya anak-anak dan generasi muda dari bahaya penyakit akibat konsumsi produk tembakau rokok. Padahal dalam perspektif semacam ini, Indonesia berpeluang menjadi bagian dari masyarakat dunia yang

¹⁸ <https://mediaindonesia.com/read/detail/259366-pemerintah-putusan-cukai-rokok-naik-23> diakses pada 17 Oktober 2020.

bermartabat jika mengaksesi FCTC.¹⁹ Karena ikut bersolidaritas untuk menekan angka penyebab penyakit menular bahkan angka kematian prematur akibat konsumsi produk tembakau.

Kebijakan ini memang membuat dinamika politik tersendiri, terutama hubungan vertikal antara Indonesia dengan WHO. Selain itu, penolakan ratifikasi menjadikan Indonesia negara satu-satunya di Asia Pasifik yang tidak menerapkan FCTC ke dalam sistem hukum nasional. Padahal, di sejumlah negara yang meratifikasi FCTC timbul adanya kesadaran baru. Satu kesadaran kolektif yang timbul di tiap negara khususnya negara-negara maju untuk menyadari efek yang terjadi dari konsumsi tembakau terhadap kesehatan, prioritas anggaran belanja kesehatan, serta investasi sumber daya manusia di masa yang akan datang dan pada akhirnya memang telah terbukti bahwa dengan upaya kebijakan negara-negara maju yang komprehensif berhasil menurunkan prevalensi perokoknya.²⁰

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di latar belakang tersebut, maka penulis berhasil merumuskan latar belakang sebagai berikut: Kenapa Indonesia menolak menandatangani *Framework Convention Tobacco Control* (FCTC) pada Tahun 2019?

¹⁹ <http://www.depkes.go.id/article/print/2369/indonesia-merugi-bila-tidak-aksesi-fctc.html>, diakses pada 21/06/2020, 11:50 WIB

²⁰ Wahyu W. Putra. “*Dampak Negatif dan Positif tentang Rokok*” . Diakses dalam <http://sheltrart.blogspot.co.id/2011/09/dampak-negatif-positif-tentang-rokok.html>, (21/06/2020, 13:31 WIB).

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1 Secara Umum

Penelitian ini bertujuan untuk memenuhi gelar strata 1 dalam program studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2 Secara Khusus

Berdasarkan pada latar belakang dan rumusan masalah yang telah dituliskan, maka tujuan dari adanya penelitian ini secara khusus adalah untuk menjelaskan kebijakan penolakan pemerintah Indonesia terhadap FCTC dan menimbang mengenai faktor politik domestik yang mempengaruhi kebijakan Indonesia tersebut.

1.3.3 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini secara umum adalah hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu Hubungan Internasional terutama pengetahuan mengenai ratifikasi. Untuk perkembangan studi hubungan internasional selanjutnya, akan ditinjau lebih lanjut mengenai *WHO Convention on Tobacco Control*. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan informasi bagi pembaca terutama mahasiswa yang tertarik untuk meneliti mengenai Indonesia menolak menandatangani *WHO Convention on Tobacco Control*. Terhadap khalayak umum, diharapkan penelitian ini dapat membantu sumber data penelitian selanjutnya.

1.4. Kerangka Pemikiran

1.4.1. Sistematisa Teori

1.4.1.1. *Foreign Policy Decision Making Process*

Proses pengambilan suatu kebijakan negara dapat dikatakan terpengaruhi oleh beberapa faktor. Pengambilan keputusan suatu kebijakan telah melalui mekanisme pertimbangan yang dilakukan oleh sekelompok orang. Proses pengambilan keputusan tersebut mempertimbangkan sejumlah unsur dan faktor yang terjadi di suatu lingkungan tertentu sebagai input yang nantinya dapat menjadi pertimbangan-pertimbangan. Pertimbangan-pertimbangan tersebut akan mengalami dialektika, penentuan kebijakan yang memiliki relevansi dengan prinsip dasar lingkungan politik, dan strategisitas yang akan mempengaruhi kehidupan sehari-hari menjadi lebih baik. Sehingga, setelah melewati sejumlah proses tersebut akan memunculkan output keputusan yang dapat menjadi jalan keluar yang baik bagi semua pihak.

Penjelasan proses pengambilan keputusan²¹ sistematikanya ialah sebagai berikut:

a. Identifikasi Masalah:

Pada langkah pertama ini diharapkan untuk mampu mengidentifikasi suatu permasalahan yang terdapat pada suatu kondisi atau keadaan.

b. Pengumpulan dan penganalisisan data

Pengambil keputusan mengumpulkan dan menganalisis data yang dapat membantu memecahkan masalah yang ada.

c. Pembuatan alternatif-alternatif kebijakan

Masalah yang telah terperinci dengan tepat dan tersusu dengan baik selanjutnya memerlukan proses pemikiran guna menemukan cara-cara pemecahannya.

d. Pemilihan salah satu alternatif terbaik

Pemilihan satu alternatif yang dianggap paling tepat untuk memecahkan masalah tertentu dilakukan atas dasar pertimbangan yang matang atau yang telah

²¹ Mintz, Alex & Karl DeRouen, 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press. hal. 223.

direkomendasikan. Dalam pemilihan satu alternative dibutuhkan waktu yang lama karena hal ini menentukan alternative yang dipakai akan berhasil atau malah menemui kegagalan.

e. Pelaksanaan keputusan

Pelaksanaan keputusan merupakan langkah pengambil keputusan harus mampu menerima dampak yang positif dan negatif. Ketika menerima dampak yang negatif, seorang pengambil keputusan harus memiliki alternatif kebijakan yang lain.

f. Pemantauan dan pengevaluasian hasil pelaksanaan

Setelah keputusan dijalankan seharusnya pimpinan dapat mengukur dampak dari keputusan yang telah dibuat.

Melalui langkah-langkah proses pengambilan keputusan di atas dapat dipahami bahwa proses pengambilan keputusan terstruktur atas identifikasi masalah, pengumpulan dan penganalisis data, pembuatan alternatif-alternatif kebijakan, pemilihan salah satu alternatif yang merupakan terbaik, pelaksanaan keputusan tersebut, pemantauan dan pengevaluasian hasil pelaksanaan. Proses Pengambilan keputusan titik permulaannya berdasarkan adanya masalah antara keadaan yang diinginkan dan keadaan yang ada.²² Adapun proses pengambilan keputusan di atas dapat dipahami sebagai kesatuan yang memiliki masalah sebagai *input*, kemudian proses-proses untuk menganalisis masalah tersebut, dan kemudian *output* sebagai hasil yang diharapkan.

²² Munandar, A.S. 2004. *Psikologi Industri dan Organisasi*. Tangerang: Univrsitas Indonesia Press. hal. 124



Gambar 1. 1 Proses Pengambilan Keputusan

Proses pengambilan keputusan dapat disimpulkan sebagai kesatuan sistematis yang akan dimulai dari adanya masalah yang teridentifikasi masuk ke dalam agenda kebijakan (atau *input*). Kemudian setelah informasi yang diperlukan terkumpul kemudian akan ditemukan berbagai ragam pilihan dan alternatif kebijakan, sehingga dapat disusun sebuah kebijakan (*policy formulation*). Selanjutnya, melalui sejumlah alternatif yang terpaparkan akan ditemukan keputusan mengenai rancangan kebijakan yang paling efisien dan efektif dan diputuskan sebagai suatu kebijakan yang memiliki kekuatan hukum (*decision making*). Hasilnya adalah sebuah kebijakan yang hampir ideal dan optimal sebagai sebuah *output*. Setelah tahap ini, kebijakan dijalankan (*policy implementation*) dan dievaluasi (*monitoring & evaluation*), apabila ditemukan masalah-masalah baru, masalah tersebut akan masuk menjadi agenda kebijakan dan memulai siklus ini kembali.

Perspektif mengenai teori *decision making* merupakan salah satu cara untuk memahami perilaku negara dalam hubungan internasional. *Decision making* memiliki struktur dan ruang

lingkup pada sistem domestik (internal) dan sistem internasional (eksternal) yang harus di pertimbangkan oleh negara. Faktor interaksi internal dan eksternal akan membentuk preferensi negara pada pembuatan kebijakan luar negeri. Faktor internal lebih menekankan pada hubungan masyarakat dengan Negara, sedangkan faktor eksternal lebih menekankan struktur internasional seperti hubungan dengan Negara lain serta situasi dunia.²³

Valerie M. Hudson memberikan lima level dalam analisis kebijakan luar negeri, yaitu individu; kelompok; budaya dan identitas nasional; politik domestik dan oposisi; serta atribut nasional dan sistem internasional, pada penelitian ini, penulis akan terfokus untuk menganalisa permasalahan menggunakan politik domestik. Model dari analisis terhadap suatu kebijakan politik, di dalamnya terdapat peran sejumlah aktor pembuat keputusan meliputi lembaga pemerintah, yang terdiri dari satu set biro dengan sumber dan tanggung jawab yang berbeda, serta berbeda dalam tingkat pengaruhnya.

Kebijakan luar negeri adalah perpanjangan dari politik domestik. Segala macam aktivitas manusia akan selalu terdapat perbedaan pandangan dan ketidakseimbangan distribusi kekuatan. Ada dua hal yang turut menentukan politik domestik, yaitu kondisi rezim dan strategi aktor serta institusi yang menciptakan preferensi dan cara-cara untuk menyelesaikan persoalan. Aktor domestik yang potensial dalam menentukan politik domestik adalah eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam pemerintahan yang juga melibatkan peran dan pengaruh partai politik, pebisnis dan koalisi bisnis, kelompok kepentingan domestik, media, kesatuan perspektif, pemerintahan negara, Individu yang berpengaruh, komunitas epistemik, kelompok religius, dan kekuatan kriminal serta teroris.

Aktor domestik yang memiliki kemampuan untuk mengambil keputusan-keputusan menyangkut perjanjian internasional dengan mempertimbangkan cita-cita dalam terma

²³ Snyder, Richard. 1962. Foreign Policy Decision Making. New York: The Free Press of Glencoe. hal. 103

nasionalistik, ancaman-ancaman yang dirasakan dapat mengancam situasi politik nasional, dan pertimbangan-pertimbangan dari pihak oposisi. Selain itu, pengaruh dari partai politik terhadap kebijakan aktor politik dalam negeri suatu negara yang dapat mempengaruhi penyusunan suatu politik luar negeri negaranya. Kebanyakan negara di dunia, perjanjian internasional membutuhkan dukungan dari parlemen untuk diratifikasi sehingga dukungan dari badan legislatif sangat krusial dalam proses ratifikasi sebuah perjanjian internasional, dengan mempertimbangkan aspek serta unsur-unsur yang timbul dari aspirasi sejumlah komunitas dalam negara.

Kebijakan politik luar negeri suatu negara pada hakikatnya merupakan hasil dari perpaduan dan refleksi antara elemen-elemen yang ada di dalam kondisi domestik negara yang dipengaruhi oleh perkembangan situasi internasional. Dimensi aktor dalam politik domestik yaitu *proximity*, fragmentasi atau kohesivitas, ukuran, derajat perbedaan pandangan antara aktor domestik dan rezim, dan aktivitas aktor politik domestik.²⁴ Penjelasan yang lebih terperinci terhadap sejumlah aspek dalam dimensi aktor dalam politik domestik ialah sebagai berikut:

- a. *Proximity* merupakan bahwa pengambil aktor politik merupakan bagian dari pemerintah yang langsung berinteraksi dengan masyarakat ketika proses demokratisasi berlangsung, sehingga dapat dikatakan bahwa aktor memiliki kedekatan dengan pihak-pihak yang memiliki tujuan dan gagasan politik terhadap suatu permasalahan dalam lingkup domestik. Tidak hanya itu, aktor politik, memiliki peran yang cukup penting dalam mempercepat vitalitas demokrasi.²⁵ Aktor politik dapat membantu mengembangkan nilai-nilai dan keterampilan berdemokrasi di kalangan masyarakat, meningkatkan akuntabilitas, dan pertanggungjawaban kepada

²⁴ Xing, Y. 2015. Analysis of Political Decision-Making and Its Influencing Factors. *Journal Cross-Cultural Communication* Vol. 11, No. 3, hal. 42-45.

²⁵ John Stewart, 1996. *Democracy and Local Government*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers, hal. 39.

berbagai kepentingan yang ada di suatu wilayah. Selain itu, kedekatan aktor politik dapat menyediakan akses tambahan terhadap kelompok-kelompok yang secara historis termarginalisasi dalam suatu permasalahan domestik. Ketika hal ini terpenuhi, terdapat kecenderungan adanya tingkat keterwakilan demokrasi yang lebih baik.

- b. Aktor politik domestik juga harus dilihat dari segi fragmentasi dan kohesivitasnya. Semakin terfragmentasi dan memiliki kedekatan dengan rezim suatu pemerintahan, maka semakin kuat dan berpengaruh pula posisinya dalam perpolitikan domestik.
- c. Ukuran aktor domestik mengacu pada level perbedaan dari sebuah perspektif, dan frekuensi aktivitas dari aktor politik di dalam lingkup perpolitikan domestik. Pandangan serta intensitas untuk selalu terlibat dalam permasalahan-permasalahan politik akan menentukan ukuran aktor politik tersebut.
- d. Perbedaan pandangan antara aktor politik dengan rezim akan mempengaruhi sejauh mana tarik ulur penentuan suatu kebijakan akan tercapai. Semakin jauh derajat perbedaan pandangan antara aktor politik dengan rezim pemerintah yang sedang berkuasa maka akan semakin sukar pula aktor tersebut mendapatkan akses dan persetujuan atas keputusan yang dibuatnya.
- e. Aktivitas aktor domestik merupakan pemahaman mengenai sejauh mana aktor domestik terlibat dalam kegiatan, pandangan, dan persepsi dari satu komunitas masyarakat, sehingga aktivitas aktor domestik untuk terlibat aktif dalam masyarakat akan menentukan perspektifnya sebagai pengambil keputusan.

Pengaruh politik domestik terhadap kebijakan luar negeri akan sangat bergantung kepada strategi yang dipilih oleh rezim yang bersangkutan. Kepentingan dan kehidupan politik domestik

akan tetap ada dan mempengaruhi berjalannya kehidupan sehari-hari setiap orang di setiap negara. Berjalannya kehidupan politik itu sendiri diwarnai (atau bahkan juga ditentukan) oleh keberadaan aktor politik.

Model ini menekankan pada peranan aspek domestik yang terlibat dalam proses politik luar negeri, dan tidak memfokuskan perhatiannya hanya pada pusat pembuat keputusan politik luar negeri suatu negara. Dengan demikian, para birokrat memiliki banyak pengaruh dalam merumuskan politik luar negeri. Para birokrat sebagai aktor memegang kendali dan harus bertanggungjawab pada pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan sehingga mereka dapat mempengaruhi implementasi politik luar negerinya.

Pada model ini pemerintah dianggap terdiri dari sekian banyak individu, komunitas dan organisasi yang berdiri pada pandangan-pandangan serta prinsip politiknya masing-masing. Konsekuensi yang muncul adalah keputusan tidaklah dipandang sebagai produk rasionalitas melainkan produk dari proses interaksi dan penyesuaian dari berbagai individu dan organisasi. Dengan kata lain, politik luar negeri merupakan proses politik yang meliputi rundingan-rundingan (*bargaining*), kompromi (*compromise*), dan penyesuaian-penyesuaian (*adjustment*).²⁶

Pemahaman terhadap tiga proses politik di atas mengacu pada pemahaman oleh Anderson yang menegaskan bahwa proses *bargaining* dapat terjadi dalam tiga bentuknya yaitu negosiasi (*negotiation*), saling memberi dan menerima (*take and give*) dan kompromi (*compromise*), hingga yang terakhir memasuki fase penyesuaian (*adjustment*). Sesungguhnya penjelasan *bargaining* berakar pada istilah bahwa jika terdapat dua atau lebih aktor atau kelompok aktor yang masing-masing memiliki kewenangan dan posisi tertentu tetapi dapat melakukan penyesuaian (*sharing*) yang diharapkan dapat terbangun dalam sistem

²⁶ Peter A. Toma dan Robert F. Gorman. 1991. *International Relations: Understanding Global Issues*. Pacific Grove, California : Brooks Cole Publishing Company, hal. 135-136.

pembahasannya. Dengan demikian negosiasi menjadi langkah awal untuk membentuk opini dan mengarahkan aktor untuk melakukan langkah negosiasi. Setelah proses negosiasi antar aktor terjadi dalam posisi yang berbeda di antara aktor, maka prinsip saling memberikan dan menerima kemudian mewarnai proses pengambilan kebijakan yang dibahas dalam forum aktor yang terlibat. Pada akhirnya proses itu akan berujung pada proses kompromistik di mana masing-masing aktor saling melakukan penyesuaian dengan konsep atau ide aktor yang lainnya sehingga dapat diputuskan kebijakannya.²⁷ Serangkaian proses tersebutlah yang nantinya akan menemukan mufakat, atau penyesuaian-penyesuaian (*adjustment*) terkait pada kebijakan yang hendak diputuskan.

Aktor yang dapat mempengaruhi politik domestik umumnya berasal dari lembaga-lembaga elit seperti badan eksekutif, legislatif, yudikatif, partai politik beserta oposisinya, media dalam negeri, organisasi masyarakat, koalisi bisnis, bahkan hingga kelompok teroris.²⁸ Tetapi, bukan berarti tidak ada pihak yang mempengaruhi sikap yang diambil oleh aktor politik domestik tersebut. Namun, sejumlah faktor yang mempengaruhi tersebut perlu diperhatikan lebih lanjut terutama koalisi bisnis dan organisasi masyarakat. *Pertama*, koalisi bisnis terbentuk sebagai langkah di lingkungan politik domestik untuk menjaga keberlangsungan bisnis yang menuntungkan dan aman dari kebijakan politik yang menghambat. Pembentukan koalisi bisnis sangat masuk akal karena lingkungan politik domestik sangat dipengaruhi banyak faktor diantisipasi agar tidak berdampak fatal bagi perolehan keuntungan bisnis. Lingkungan politik bisa menyangkut politik keamanan bisa juga menyangkut politik hukum. Untuk itulah, seorang pebisnis harus hanya menguasai pengetahuan soal bisnis saja tetapi juga harus memahami lingkungan-lingkungan perusahaan yang salah satunya lingkungan politik. Salah satu cara untuk

²⁷ Muhlis Madani, 2011. *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu. hal. 38.

²⁸ *Op. Cit.* hal. 144-145

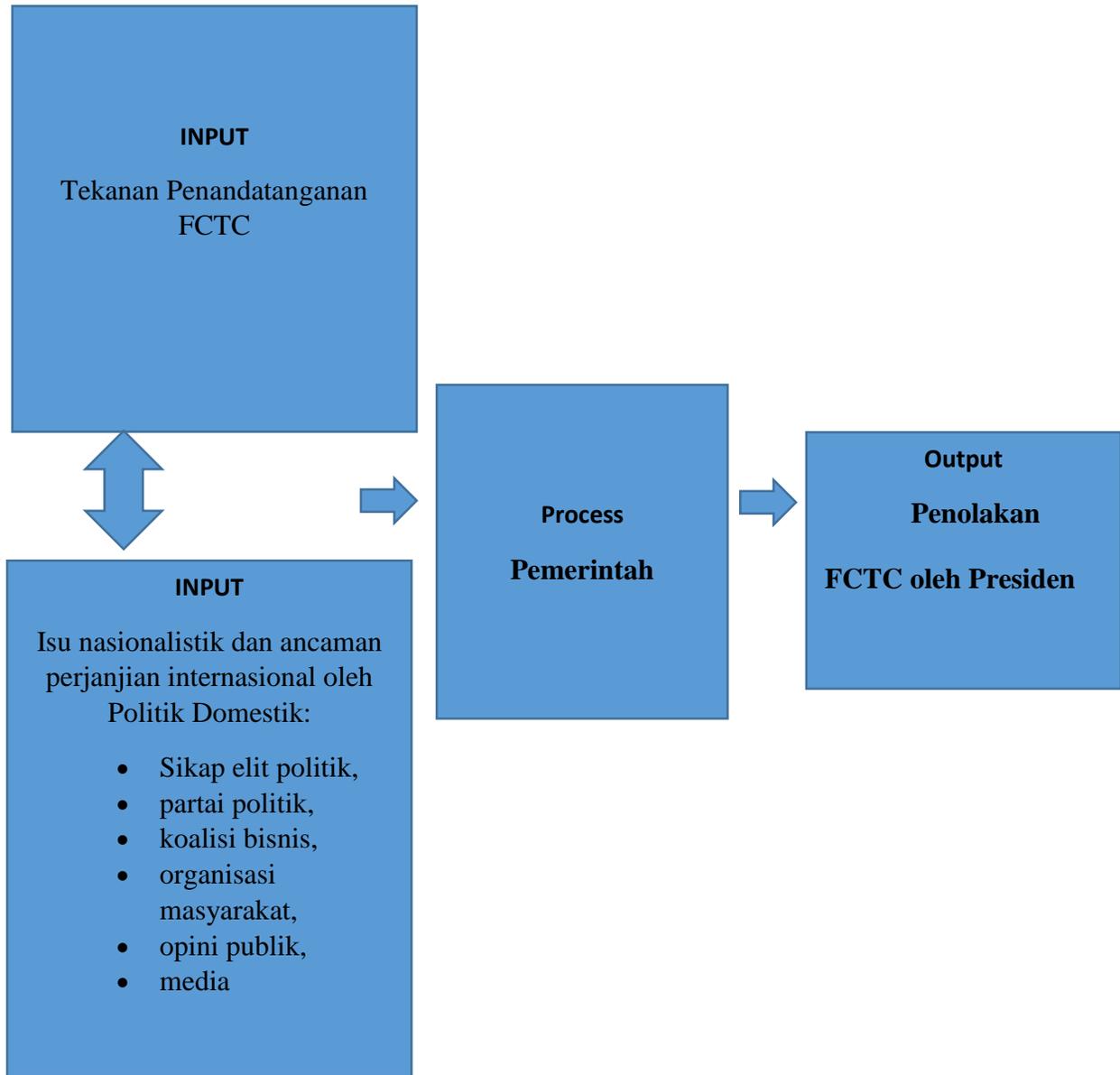
menjaga bisnis dapat berjalan dengan menguntungkan ialah dengan pembentukan koalisi bisnis yang bertujuan untuk mendapatkan akses serta manfaat dalam perpolitikan. Koalisi bisnis membutuhkan peran Pemerintah sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan dalam membuat peraturan-peraturan yang berkaitan dengan bisnis. Sebagai contoh, pajak perusahaan ditetapkan oleh Pemerintah harus mempertimbangkan apa yang akan didapat oleh perusahaan dan juga Pemerintah. Dalam hal bisnis ekspor-impor, peraturan-peraturan yang dibuat Pemerintah selayaknya tidak menghambat perusahaan yang melakukan kegiatan ekspor-impor. Dalam hal kepentingan bisnis, para pelaku bisnis seringkali harus berurusan dengan pelaku politik atau politikus.

Kedua, aktor lainnya yang akan diperhatikan dalam penelitian ini adalah organisasi masyarakat. Organisasi masyarakat sebagai komponen masyarakat sipil (*civil society*) berfungsi sebagai partisipasi politik dalam lingkup perpolitikan domestik. Organisasi masyarakat merupakan wadah organisasi ranah masyarakat yang terpisah dengan ranah Negara karena dalam peran dan fungsinya yang lebih bebas dan merdeka dari intervensi Negara.²⁹ Organisasi masyarakat merupakan kelompok masyarakat yang memiliki kemandirian yang tegas terhadap berbagai kepentingan akan kekuasaan. Konsep mendasar organisasi masyarakat adalah adanya partisipasi aktif masyarakat sipil dari semua warga negara baik yang tergabung dalam berbagai perkumpulan, organisasi atau kelompok lainnya sehingga akan membentuk karakter demokratis dalam politik domestik.³⁰

²⁹ Neera Chandhoke. 2001. *Benturan Negara dan Masyarakat Sipil*. Yogyakarta, ISTAWA, hal.115

³⁰ Cohen, Jean L. Dan Andrew Arato, 2003. *Civil Society and Political Theory*, dalam Hodgkinson, Virginia A. dan Michael W.Foley (ed.). *The Civil Society Reader*. University Press of New England, hal 23.

1.4.2. Sintesa Pemikiran



Tabel 1. Sintesa Pemikiran menggunakan Politik Domestik

Sintesa pemikiran di atas mendeskripsikan proses pembuatan keputusan politik luar negeri dengan mengacu teori pengambilan kebijakan melalui pertimbangan terhadap politik domestik melalui langkah input, proses, hingga output. Politik domestik mempengaruhi

keputusan pemerintah Indonesia dalam menolak FCTC. Lingkungan politik domestik pemerintahan menjadi titik terpenting untuk mempertimbangkan keputusan, kebijakan, ataupun sikap menolak. Lingkungan domestik dalam perpolitikan pemerintahan menyerukan dalam kaidah terma-terma nasionalisme atau terdapatnya sirkulasi isu di lingkup domestik. Sesuai gagasan juga prinsip nasionalisme dalam teori politik domestik, perkembangan corak nasionalistik dalam situasi politik domestik ini memunculkan insecurities atau pandangan tidak yakin terhadap FCTC, sehingga pemerintah memiliki kepentingan untuk mempertahankan kepentingan nasional pada sektor tembakau.

1.5. Argumentasi Utama

Pemerintahan Presiden Joko Widodo telah memutuskan bahwa Indonesia tidak akan menandatangani FCTC sebagai suatu sikap nasional yang berdaulat. Keputusan atau kebijakan luar negeri tersebut diambil menimbang politik domestik dari sejumlah aktor seperti elit politik, partai politik, organisasi masyarakat, koalisi bisnis, media, dan pembentukan-pembentukan opini publik. Dinamika politik domestik yang terjadi antar aktor, proses *bargaining*, *compromise* dan penyesuaian, memunculkan insecurities, dan corak nasionalistik yang mempengaruhi perspektif pemerintah terhadap keputusan penolakan terhadap FCTC.

1.6. Metodologi Penelitian

1.6.1. Tipe Penelitian

Tipe Penelitian ini menggunakan tipe penelitian eksplanatif. Penelitian eksplanatif memiliki tujuan untuk menguji hipotesis mengenai ada dan tidaknya hubungan antara sebab akibat dari variabel yang diteliti-

1.6.2. Jangkauan Penelitian

Penulisan ini hanya terfokus pada kajian Indonesia tidak meratifikas *Framework Convention on Tobacco Control* selama rentang tahun 2003 sampai 2019. Penelitian ini mencakup sejak kemunculan FCTC pada tahun 2003, hingga tahun 2019 kondisi aktual paska presiden Joko Widodo menolak ratifikasi.

1.6.3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini peneliti memilih menggunakan data sekunder yang mana teknik data tersebut dilakukan melalui kegiatan studi kepustakaan yakni pencarian data mengenai hal-hal tentang data yang dibutuhkan atau variabel berupa catatan, buku, surat kabar, jurnal dan website yang diterbitkan oleh berbagai lembaga atau instansi yang masih berkaitan dengan judul penelitian ini.

1.6.4. Teknik Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data kualitatif. Teknik analisis data dilakukan melalui analisis non statistik dimana tabel, grafik angka yang tersedia diuraikan dan ditafsirkan kedalam bentuk kalimat atau paragraf. Teknik analisis data tersebut dilakukan melalui tahapan klasifikasi data. Setelah data terkumpul selanjutnya dilaksanakan pengolahan data yang mana data tersebut ditelaah dan ditafsirkan sesuai dengan penelitian ini. Unit analisis penelitian ini yaitu variabel dependen berupa Kebijakan Indonesia Menolak Meratifikasi FCTC (Negara/Bangsa) dengan variabel independennya atau unit eksplanasinya berupa sikap Rasionalitas Indonesia dalam Mengambil Keputusan (Individu/Kelompok) karena faktor pengambilan keputusan politik domestik Indonesia tersebut yang berpengaruh dalam mengambil kebijakan, WHO *Framework Convention on Tobacco Control* yang merupakan penelitian reduksionis.³¹

³¹ Mochtar Mas'ood. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: P.T. Pustaka LP3ES, Indonesia. 1990. Hal .38

1.6.5. Sistematika Penelitian

Bab I pendahuluan berfungsi untuk memaparkan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, sintesa pemikiran, argumentasi dasar, dan metodologi penelitian. Metodologi penelitian pada bab ini terdiri atas tipe penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan sistematika penulisan.

Bab II tinjauan mengenai industri tembakau dan rokok, dan tinjauan mengenai FCTC.

Bab III akan berisi penjelasan dan analisis mengenai dinamika politik domestik Indonesia terhadap kebijakan menolak penandatanganan FCTC. Hal tersebut ditinjau melalui alasan pemerintah Indonesia menolak ratifikasi FCTC berdasarkan kepentingan politik domestik dari elit politik, partai politik, koalisi bisnis, organisasi masyarakat, opini publik, dan media.

Bab IV akan berisi analisis yang bertitik berat pada proses rundingan-rundingan (*bargaining*), kompromi (*compromise*), dan penyesuaian-penyesuaian (*adjustment*) aktor politik domestik yang mengacu pada kepentingan-kepentingan yang sifatnya nasionalistik. sebagai respon terhadap ancaman eksternal yang menjadi pertimbangan Presiden menolak FCTC

Bab V penutup penelitian yang berisikan kesimpulan dan pembuktian argumentasi dasar yang ditulis dalam penelitian ini.